

 PUBLICA

REVISTA INTERNACIONAL DE
**DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS**

INTERNATIONAL JOURNAL ON
HUMAN RIGHTS AND BUSINESS

ISSN 2526-0774

Vol. II, Nº 01
Ago - Jan 2018



Recebido: 04.12.2017

Aceito: 21.01.2018

Publicado: 31.01.2018

¹ Professor da Escola de Ciência Política da UNIRIO, onde é coordenador do ECOPOL/NELUTAS, e do Departamento de Ciências Sociais da PUC-RJ. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2004), com doutorado sanduíche pela Universidade de Nanterre (Paris X). E-mail: joaoroberto1967@gmail.com. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/1548806483243192>.

² Professor Substituto de Direito Processual Civil da UFJF, Departamento de Direito Público Formal e Ética Profissional. Pesquisador associado ao HOMA. Mestre em Direito e Inovação, linha de pesquisa em Direitos Humanos, pela UFJF (2017). E-mail: felipefmdir@gmail.com. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/2208552201295005>

A FIBRIA E O "NOVO" PAPEL DO ESTADO NO CAPITALISMO BRASILEIRO: DO "ESTADO-EMPRESÁRIO" AO "ESTADO-EMPRESA"

FIBRIA AND THE "NEW" ROLE OF THE STATE IN BRAZILIAN CAPITALISM: FROM THE "STATE-ENTREPRENEUR" TO THE "STATE-ENTERPRISE"

João Roberto Lopes Pinto¹
Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Felipe Fayer Mansoldo²
Juiz de Fora, MG - Brasil

Resumo

O presente artigo foca as relações entre grupos econômicos e Estado no Brasil contemporâneo, discutindo sobre o que seria um "novo" papel do Estado no contexto pós-privatizações de consolidação do capitalismo monopolista, examinando se e em que medida tais relações tem representado uma prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos através de uma colonização do direito público pelo direito privado, e tendo por método analisar, a partir de um quadro teórico marxista, a trajetória de relações entre o BNDES e a FIBRIA.

Palavras-chave

BNDES. Financiamento Público. Grandes corporações.

Abstract

This paper focuses on the relations between economic groups and the State in contemporary Brazil, discussing what would be a "new" role for the State in the post-privatization context of the consolidation of monopoly capitalism, examining if and to what extent such relations have represented a prevalence of private interests over public interests through a colonization of public law by private law, and having as a method to analyze, from a theoretical Marxist framework, the trajectory of relations between BNDES and FIBRIA.

Keywords

BNDES. Public Funding. Large Corporations.

1. INTRODUÇÃO

As privatizações nos anos 90 do século passado introduziram novas tendências no capitalismo brasileiro que seguem e aprofundam suas feições desde então. Certamente, não se trata de um movimento inercial, linear sem contradições, tensões e alterações de ritmo e direção ao longo do período. Muito embora ainda se precise avançar na reflexão sobre a reorganização capitalista nas últimas duas décadas, estudos recentes¹ são indicativos de algumas destas tendências, das quais se destacam:

- a) Mudança no padrão de atuação do Estado, como agente econômico direto, atuando como Estado-empresário até meados dos anos 1980, para outro, em que o Estado

¹ Sobre estudos recentes que tratam da reorganização do capitalismo no Brasil ver Boito, 2007; Pinto et alli, 2011; Lazzarini, 2011 e 2015; Garcia, 2012; Rocha, 2013; Bugiati, 2016; e Campos, 2014 e 2017.

assume um papel auxiliar na estrutura e dinâmica dos negócios em proveito da consolidação de um capital monopolista no Brasil.

- b) Formação de grandes grupos privados domésticos, de caráter monopolístico, nos setores de *commodities* (mineração, siderurgia, papel e celulose, alimentos e petroquímica), bancário e infraestrutura (rodovia, ferrovia, geração e distribuição de energia) com forte presença do capital público, via financiamento de bancos públicos e participações minoritárias de empresas públicas e fundos institucionais nas firmas privatizadas (notadamente, BNDES, Eletrobras, Petrobras, Previ, Petros e Funcef).
- c) Domínio do capital financeiro sobre a estrutura de propriedade destes grupos privados, por meio da atuação de grandes bancos, fundos de investimento e *holdings*.
- d) Desnacionalização de setores intensivos em capital, a exemplo do setor de telecomunicações e eletroeletrônicos; e presença estrangeira minoritária, mas crescente, nos setores de *commodities*, bancário e infraestrutura.
- e) Internacionalização do capital por grupos privados constituídos no pós-privatização, contando normalmente com o apoio do Estado e sendo realizada por meio de fusões e aquisições, *joint-ventures*, lançamento de ações em praças estrangeiras.

O presente artigo, resultado de uma parceria entre os grupos de pesquisa ECOPOL – “Estado, grupos econômicos e políticas públicas no Brasil” da UNIRIO e o HOMA – “Centro de Direitos Humanos e Empresas” da UFJF, discute a relação do BNDES com a FIBRIA, maior produtora de papel e celulose do mundo, constituída a partir da aquisição da Aracruz Celulose pela Votorantim Industrial, em 2009². Na verdade, a trajetória da Aracruz até a sua aquisição pela Votorantim e o papel desempenhado aí pelo BNDES se constituem em um claro exemplo das tendências acima descritas, permitindo, assim, melhor compreendê-las, bem como uma maior aproximação sobre o seu sentido e direção.

2. TENDÊNCIAS

A mudança no padrão de atuação do Estado no capitalismo contemporâneo não é, como sabido, uma particularidade brasileira. Embora a figura do “Estado-empresário” ou “Leviatã como empreendedor” – instrumento, por excelência, de viabilização da infraestrutura e indústria de base necessárias ao desenvolvimento capitalista –, ainda esteja presente em muitas economias do mundo, percebe-se uma variação de tendência a partir dos anos 1980. A onda de privatizações do final do Século XX, seja por meio da venda de ativos em mãos do Estado seja por meio das parcerias público-privadas, têm levado a um reposicionamento do Estado frente aos agentes privados, que tendem, por sua vez, a uma elevada e crescente concentração de poder econômico. Como afirma Sérgio Lazzarini:

O declínio do modelo em que o governo agia como empreendedor, na condição de proprietário e gestor de empresas, foi consequência de dois choques macroeconômicos. Primeiro, com os choques do petróleo vieram a inflação, os controles de preços e os prejuízos das empresas estatais. Segundo, nos Estados Unidos, o Federal Reserve reagiu à

2 Pesquisa que envolveu as professoras Manoela Roland (UFJF) e Sílvia Pinheiro (FGV-RJ) e o professor João Roberto Lopes Pinto (UNIRIO); os pesquisadores da UFJF Luiz Carlos Silva Faria Jr, Felipe Fayer Mansoldo, Giulia Fardim, Enya Barros, Henrique Machado e Guilherme Dominato; a pesquisadora da FGV-RJ Bianca Fortes Villaça; e os pesquisadores da UNIRIO Lorena Lira, Gustavo Galvão Pedro, Lucas Nasra e Tayná Paolino. Agradecimentos ao professor Rodolfo Noronha (UNIRIO) e aos pesquisadores, também da UNIRIO, Fernanda Abi-Chain e Vinícius Valentim, que fizeram a revisão do texto.

alta da inflação na década de 1970 com o aumento radical da taxa de juros, o que acarretou uma série de crises nos países em desenvolvimento (LAZZARINI, 2015, p. 54).

Assiste-se a partir daí a introdução de novas variedades de “capitalismo de Estado”, não mais centrado no “estado empresário”, avançando para novas formas em que o Estado se preserva como acionista controlador, possibilitando a participação de investimentos privados (“Leviatã como investidor majoritário”), ou, ainda, como acionista minoritário, renunciando ao controle das empresas em favor dos investidores privados (“Leviatã como investidor minoritário”). Embora estas formas de participação estatal não sejam inteiramente novas, elas tendem a ser dominantes na relação público privado no contexto pós-privatizações.

As privatizações características do período não foram, portanto, tão abrangentes quanto retrata a literatura. Em boa parte dos casos se trataram de privatizações parciais, em que o Estado ou se manteve como controlador ou como investidor minoritário. Esse foi o caso brasileiro, em que por meio de empresas públicas e fundos de pensão o Estado se manteve como sócio de empresas privatizadas.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi, como é interpretação corrente na literatura, capitaneado pelo Estado, na figura do “Estado desenvolvimentista”, assegurando, via estatais e processo de “substituição de importações”, os investimentos necessários em infraestrutura (transporte e energia) e na indústria de base e insumos.

Este modelo se aprofunda no contexto de associação ao capital monopolista multinacional, que passa a investir nos setores de bens de consumo duráveis (automotivo, eletroeletrônicos), particularmente após o Golpe Empresarial-Militar de 64 (DREIFUSS, 1984). O capital privado nacional, tradicionalmente vinculado ao setor de bens de consumo não duráveis (têxtil, calçados, alimentos e bebidas), amplia sua atuação, sob o patrocínio do Estado, nos setores de insumos básicos, peças e equipamentos, construção civil e financeiro – configura-se aí o famoso modelo do “tripé”, segundo a nomeação dada por EVANS (1977), envolvendo o capital estatal e o privado (nacional e estrangeiro).

Com a crise do petróleo nos anos 1970, o crescente endividamento público e a liberalização dos mercados esgota-se a via da “substituição de importações” e do ativismo econômico do Estado em favor das privatizações e da chamada “inserção competitiva” no capitalismo global. O capital privado nacional e o estrangeiro avançam sobre o capital estatal sem, contudo, dispensá-lo como sócio garantidor de seus negócios.

Nos últimos cinquenta anos, a concentração e centralização de capitais por certas frações da burguesia brasileira obedeceram, pois, a dois padrões de acumulação, definidos em função de formas específicas de inserção do Brasil no capitalismo global. Um primeiro, que se estende até o início dos anos 80, caracterizado pelo modelo de “substituição de importações”, com forte suporte e indução de políticas concentracionistas e de um Estado empreendedor, respondendo aos espaços abertos pela penetração do capital multinacional nos setores mais dinâmicos da economia. Etapa de avanço da burguesia brasileira para além dos setores tradicionais, em direção aos setores financeiros, de insumos básicos, agroindústria e construção civil (CAMPOS, 2014).

A segunda fase seria marcada pelo esgotamento do modelo anterior e sua transição em direção a um padrão de inserção internacional, no contexto de liberalização econômica e globalização dos mercados financeiros. Quando frações da burguesia brasileira que haviam alcançado hegemonia

no período anterior aprofundam ainda mais seu processo de concentração e centralização por meio seja de fusões e aquisições em meio à abertura de mercado; seja do controle, via privatizações, de grande volume de ativos públicos, ao mesmo tempo em que seguem contando com aportes do Estado, via participações societárias e crédito subsidiado (ROCHA, 2013).

Com efeito, tais frações consolidam posições exatamente nos setores anteriormente sob o comando do Estado, notadamente de indústria pesada, insumos básicos, bancos, infraestrutura e energia, além dos setores onde já possuíam força a exemplo da construção civil e agroindústria³. Posições societárias compartilhadas, dispostas em cadeias verticalizadas, piramidais, com o controle centralizado invariavelmente em *holdings*, caracterizam as estruturas de propriedade dos grandes grupos privados no pós-privatização. Outra característica destes grupos privados é de que são de base familiar, ou seja, suas *holdings* controladoras são de propriedade de membros de uma ou mais famílias⁴.

Suportadas por fundos públicos, como no caso do papel desempenhado pelo BNDES, BNDESPAR e fundos de pensão das estatais, as frações hegemônicas da burguesia brasileira teriam alcançado a partir daí e, mais ainda, no contexto pós-crise financeira de 2008, um caráter monopolista, mantendo com o capital transnacional posições compartilhadas e/ou de divisão de mercado. Na última década, a chamada política das “campeãs nacionais” representou o reforço das posições destas frações monopolistas da burguesia brasileira no setor de *commodities* (notadamente, mineração e siderurgia, papel e celulose, agronegócio), onde teríamos “vantagens comparativas” no mercado globalizado.

Como decorrência desse caráter monopolista da burguesia brasileira e também de políticas públicas nesta direção – por meio do Itamaraty e BNDES –, assiste-se o processo recente e agressivo de internacionalização ou multinacionalização de empresas brasileiras, particularmente em direção à América Latina e África, exponenciado na última década (GARCIA, 2013; BUGIATO, 2016)⁵.

De uma fase à outra, o Estado vê reduzida a sua atividade econômica, assumindo um papel auxiliar na estrutura e dinâmica dos negócios em favor da formação de um capital monopolista. Se no primeiro momento, assiste-se, de certa forma, a uma ascendência do Estado sobre a burguesia interna, no segundo, o Estado se vê em meio a uma forte disputa por hegemonia entre diferentes frações do capital monopolista (Boito, 2007; Bugiato, 2016)⁶.

No plano retórico, esta mudança do papel do Estado tende a alimentar um debate tão recorrente quanto pouco esclarecedor em torno das disjuntivas “capitalismo de Estado” e “capitalismo de negócios”, “(neo)desenvolvimentismo” e “social-liberalismo”, ou, ainda,

3 Como exemplos mais notórios destes grupos privados: Grupo Votorantim/FIBRIA, Gerdau, Organizações Globo/Net, Cosan, Fundo Tarpon/Perdigão/Sadia, Vicunha/CSN, Itaú/Eucatex/Brasileira Metalurgia & Mineração, Andrade Gutierrez, La Fonte/Oi, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Bradesco/Vale, Fundo Gávea Investimentos, Grupo Ultra/Ipiranga, Banco Safra, JBS/Friboi/Seara/Vigor.

4 Como no caso das famílias Ermírio de Moraes (Votorantim), Camargo Correa, Odebrecht, Setubal/Vilela/Moreira Sales (Itaú), Roberto Marinho (Globo), Lázaro Brandão (Bradesco), Andrade Vieira (Andrade Gutierrez), Jereissati (La Fonte), Ometto (Cosan), Irmãos Sobrinho (JBS), Steinbruch (Vicunha), Gerdau, Safra.

5 Apenas na primeira década deste século, o estoque de investimento direto no exterior por empresas brasileiras mais do que quadruplicou, ultrapassando os US\$ 200 bilhões.

6 Embora estejamos aqui de acordo com as leituras que apontam para um fortalecimento da “burguesia interna” a partir das políticas operadas pelos governos Lula e Dilma, o que o presente trabalho pretende problematizar é, exatamente, a idéia de uma “retomada do papel do Estado”, discutindo os limites e a natureza da “nova” atuação do Estado em favor de uma acumulação, agora em bases monopolísticas.

simploriamente Estado e mercado. Tais disjuntivas são falaciosas pelo simples motivo de que o capitalismo, como admitem até os mais empedernidos neoliberais, não pode prescindir do Estado. Por outra parte, o “dilema” se torna ainda mais falso, senão anacrônico, quando se constata que, na verdade, ele encobre hoje disputas entre frações da burguesia monopolista sobre os recursos financeiros, legais e administrativos do Estado, bem como sobre a natureza e os objetivos da intervenção governamental.

Os (neo)liberais, críticos cínicos⁷ da presença do Estado na economia, alegam que quanto maior ela for maior será o risco de intervencionismo, dirigismo, autoritarismo e ineficiência econômica. O liberal Lazzarini se vale, na obra *Capitalismo de Laços* (2011), do termo de Andrei Shleifer da “mão espoliadora” referindo-se ao caráter prejudicial da participação do Estado nos negócios.

Não reconhecem que uma maior presença do Estado em serviços e infraestrutura sociais, por exemplo, seja necessária, nem tampouco que tal presença possa também assegurar o abastecimento de bens essenciais e induzir à geração de empregos. Contudo, nos dias que se seguem, a tal crítica liberal ao “capitalismo de Estado” parece se dirigir, agora, a um outro alvo. Para além da função propriamente econômica, uma maior participação do Estado implica estender o alcance do direito público sobre o direito privado. Eis aí o que os liberais, porta-vozes das oligarquias financeiras, pretendem desconstruir: a função pública do Estado, subordinando-o ao direito privado, aos interesses monopolistas do capital financeiro⁸.

Como afirmam Dardot e Laval:

Não basta constatar a continuidade do Estado, ainda é preciso analisar de perto seus objetivos e os métodos que emprega. Muito freqüentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a ‘retirada’ do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto à *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àsquelas a que se sujeitam as empresas privadas (DARDOT E LAVAL, 2016, p. 272, grifo dos autores).

Esta mudança conduz, segundo os autores, a uma subversão dos fundamentos democráticos do Estado de direito, conduzindo mesmo a sociedade a uma realidade de “pós-democracia”. “Essa mutação empresarial, afirmam Dardot e Laval, não visa apenas a aumentar a eficácia e reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento dos direitos sociais ligados ao status de cidadão (...) É essa nova concepção ‘desencantada’ da ação pública que leva a ver o Estado como uma empresa que se situa no mesmo plano das entidades privadas, um ‘Estado-empresa’ que tem papel reduzido em matéria de produção do ‘interesse geral’” (Op. Cit., p. 274, grifo nosso).

Quando, com as privatizações, o Estado deixa o controle de empresas acomodando-se ao papel de sócio minoritário, isso significa, na verdade, uma “reprivatização” ou uma “dupla privatização”. Ao abrir mão do controle, sem deixar de participar da empresa privatizada, mas agora de forma minoritária, o Estado torna-se sócio da empresa, abdicando da sua função pública. Parece

7 Cínicos no sentido atribuído por Sloterdijk, que observa o cinismo como “falsa consciência esclarecida” ou “consciência infeliz”, que “não se sente mais aturdida por nenhuma crítica ideológica; sua falsidade já está reflexivamente conformada” (SLOTERDIJK, 2012, p. 32).

8 Vale dizer que, mesmo partindo de raciocínio diverso, os partidários do “neodesenvolvimentismo”, ao não qualificarem o significado da “maior presença do Estado” nos governos Lula e Dilma, correm o risco de, igualmente, justificarem a desconstrução da função pública. Argumentamos nesta direção em outro artigo (Pinto, 2017).

ser este, exatamente, o ideal dos liberais hodiernos, ou seja, *menos Estado e mais recursos públicos para assegurar a rentabilidade do negócio*.

Não por acaso, Lazzarini defende, entre os modelos de “capitalismo de Estado”, justamente o modelo do “Leviatã como investidor minoritário”. Nas palavras do autor, “em nossa opinião, esse modelo de capitalismo de Estado está menos sujeito aos problemas de agência e às *injunções sociais* que afligem as empresas sob a propriedade e o controle integral do governo. Além disso, a intervenção política deve ser baixa ou mínima (embora presente) nesta forma de propriedade estatal” (LAZZARINI, 2015, p. 19, grifo nosso)⁹. Nestes termos, a participação do Estado só valeria enquanto favorecesse os negócios, ou seja, desde que o Estado assuma uma lógica de mercado, eminentemente comercial, em vez de pública.

Estaríamos assistindo, como afirmam Dardot e Laval, o domínio da “razão neoliberal” sobre todas as esferas da vida social, inclusive sobre o próprio Estado:

Resulta desta primazia absoluta do direito privado, afirmam os referidos autores, um *esvaziamento progressivo de todas as categorias do direito público que vai no sentido não de uma ab-rogação formal destas últimas, mas de uma desativação de sua validade operatória*. O Estado é obrigado a ver a si mesmo como uma empresa, tanto em seu funcionamento interno como em sua relação com os outros Estados. Assim, o Estado, ao qual compete construir o mercado, tem ao mesmo tempo de construir-se de acordo com as normas do mercado (DARDOT E LAVAL, 2016, p. 378, grifo nosso).

Embora se trate, efetivamente, de um novo papel assumido pelo Estado, pode-se ressaltar que, apesar das mutações na natureza da ação pública, o Estado segue favorecendo a acumulação capitalista. Pois bem, o fato é que as transformações na natureza da ação do Estado, tornado “Estado-empresa”, correspondem justamente a mudanças no padrão de acumulação capitalista, sob o atual domínio do capital monopolista, financeiro. Antes de prosseguir na análise do desenvolvimento recente do capitalismo brasileiro à luz do caso da FIBRIA, importa, pois, apresentar alguns referenciais teórico-conceituais acerca das definições de Estado Capitalista e capital monopolista empregadas neste trabalho.

3. APONTAMENTOS

3.1 ESTADO CAPITALISTA

Sem nos perdermos em digressões teóricas, importa por clareza político-conceitual fazer aqui remissão ao pensamento marxista de Nicos Poulantzas sobre o Estado capitalista. Para ele, a materialidade do Estado, ao mesmo tempo em que é constitutiva das relações de produção, também é “condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe”. Mas, como reconhece o

⁹ Lazzarini parece aqui fazer um “acerto de contas”, uma revisão de suas próprias idéias, apresentadas em sua obra “Capitalismo de Laços”, de 2011. Nela, o autor desenvolve uma análise crítica sobre os “laços” entre Estado e agentes privados no contexto pós-privatizações. Embora crítico do Governo Lula, que teria acentuado tais relações, Lazzarini atribui ao Governo FHC a introdução deste novo padrão de atuação do Estado no capitalismo brasileiro.

autor, os poderes de classe não são redutíveis ao Estado e sempre transcendem seus aparelhos. A primazia cabe, pois, à luta de classes, pois “na complexa relação luta de classes/aparelhos, são as lutas que detém o papel primordial e fundamental” (POULANTZAS, 2000, p. 36)¹⁰.

Compreender o Estado desse modo (como condensação de uma relação), vai dizer Poulantzas, é evitar os impasses do eterno pseudo dilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como Coisa-instrumento e o Estado concebido como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil. Concepção que remonta a Hegel, retomada por Max Weber e a corrente dominante da sociologia política (a corrente 'institucionalista-funcionalista'). Ela relaciona esta autonomia ao poder próprio que o Estado passa a deter e com os portadores desse poder e da racionalidade estatal: a burocracia e as elites políticas especialmente (Op. Cit., p. 131).

Tal compreensão dissipa, igualmente e por completo, a suposta dualidade liberal entre Estado e mercado¹¹. Sobre a relação do Estado com as classes dominantes, o autor argumenta que o Estado assume o papel de representar e organizá-las (a burguesia) enquanto tais. Importa assinalar que, para ele, a burguesia se apresenta sempre como que dividida em frações de classe, seja pelo lugar ocupado na produção (financeiro, industrial, comercial); seja pela convivência entre diferentes modos de produção, como na persistência da classe proprietária de terra; pela distinção entre capital monopolista e não-monopolista; ou, ainda, pela distinção entre burguesia internacionalizada e burguesia interna.

Cabe, pois, ao Estado organizar e unificar a diversidade conflituosa das frações burguesas como classes dominantes, configurando o que Poulantzas nomeia de “bloco no poder”. No dizer do autor, “em termos corretos, o Estado capitalista, através do jogo interno das suas instituições, torna possível, na sua relação com o campo da luta política de classe, relação esta concebida como fixação de limites, a constituição do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p. 225).

A dominação política das classes ou frações de classe burguesas, expressa no “bloco no poder”, não se dá sem conflito no seu interior, cujo equilíbrio instável se faz, invariavelmente, sob a direção de uma classe ou fração hegemônica no interior do “bloco”, assegurada igualmente pelo Estado.

Sem cair no terreno das argumentações abstratas e formalistas é o próprio autor que faz a indagação: “Como se estabelece concretamente esta política do Estado em favor do bloco burguês no poder?” (POULANTZAS, 2000, p. 130). Poulantzas rejeita aí qualquer interpretação instrumentalista do Estado, como se houvesse uma dependência direta da máquina estatal relativa a essa classe ou fração hegemônica. Na verdade, argumenta Poulantzas, “o Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma

10 Para uma boa síntese sobre a trajetória do pensamento de Poulantzas acerca do Estado capitalista ver Codato, 2008.

11 Muito embora, para efeito da análise aqui proposta, a referência seja Poulantzas, não se deve perder de vista o alinhamento desta perspectiva com a visão de “Estado ampliado” de Gramsci. Nas palavras deste autor “a formulação do movimento de livre-câmbio baseia-se num erro teórico cuja origem prática não é difícil identificar, ou seja, baseia-se na distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica. Assim, afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação. Mas, dado que sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos, deve-se estabelecer que também o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida pela via legislativa e coercitiva” (GRAMSCI, 2000, p. 47).

autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares” (Op. Cit., p. 129).

Tal “autonomia relativa” seria conferida pelas contradições existentes entre as frações no interior do bloco no poder e delas também em relação às classes dominadas. Contradições essas que se expressam no seio do Estado, assumindo a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado. “É o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado... Essa autonomia não é, assim, uma autonomia do Estado frente às frações do bloco no poder, ela não advém da capacidade do Estado de se manter exterior a elas, mas a resultante do que se passa dentro do Estado” (Op. Cit., p. 136 e p. 138).

Bem entendido, Poulantzas reconhece que as diferentes frações no interior do bloco só participam da dominação política na medida em que estão presentes no Estado, ou seja: “Cada ramo ou aparelho de Estado... constitui a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras” (Op. Cit., p. 135). A organização da unidade do bloco no poder se faz, portanto, por meio de:

Toda uma cadeia de subordinação de determinados aparelhos a outros, e pela dominação de um aparelho ou setor do Estado, o que cristaliza por excelência os interesses da fração hegemônica sobre outros setores ou aparelhos, centros de resistência de outras frações do bloco no poder (Op. Cit., p. 140).

No contexto atual do capital monopolista, que Poulantzas já em 1979 identificava com o avanço neoliberal e a derrocada do “Estado-Providência ou Estado bem-estar”, o autor argumenta que a hegemonia da fração monopolista no interior do bloco se expressa por meio do controle de dispositivos e aparelhos que centralizam o poder no interior do Estado¹²:

A unidade-centralização do Estado, em favor atualmente do capital monopolista, se estabelece portanto, vai dizer o autor, por um complexo processo: por transformações institucionais do Estado de tal forma que alguns *centros de decisão*, dispositivos e núcleos dominantes, só podem ser permeáveis aos interesses monopolistas instaurando-se como centros de orientação da política de Estado e como pontos de estrangulamento de medidas tomadas ‘alhures’ (porém dentro do Estado) em favor de outras frações do capital” (Op. Cit., p. 140, grifo nosso).

Aqui, Poulantzas diverge em relação à visão althusseriana de que os “aparelhos ideológicos de Estado” atuam sempre de forma “negativa”, seja pela repressão ou doutrinação ideológica. A eficácia do Estado estaria aí no que “proíbe, exclui, impede de fazer, ou então no que engana, mente, oculta ou faz crer”. Aí residem duas ordens de problema, segundo Poulantzas. De um lado, tal perspectiva não reconhece a presença do poder político na economia, perdendo-se, assim, de vista o quanto o Estado “introduz-se no próprio cerne da reprodução do capital”.

De outro, “o maior inconveniente é que isso reduz a especificidade do *aparelho econômico de Estado*, diluindo-a nos diversos aparelhos repressivos e ideológicos, e torna impossível a localização da malha do Estado onde por excelência se concentra o poder da fração hegemônica da burguesia” (Op. Cit., p. 32, grifo nosso)¹³.

12 O autor chega também a ressaltar que, muito embora o domínio monopolista tenda a restringir a autonomia do Estado, mesmo neste caso ela estaria presente.

13 Este inconveniente, segundo Poulantzas, também estaria presente no pensamento gramsciano.

A centralidade dos “aparelhos econômicos de Estado”, no contexto do capitalismo monopolista, implicaria em uma subordinação de todas as outras funções de Estado à função econômica, configurando o que o autor nomeia de “estatismo autoritário”. Como afirma o Poulantzas, “essas funções seguem, numa certa medida, sua lógica própria. Elas não podem mais estar submetidas à organização do consentimento: *elas colocam em causa a imagem do Estado garantia do bem-estar e interesse geral*, pois denunciam a subordinação do Estado aos interesses do capital” (Op. Cit., p. 170, grifo nosso). Como de resto se verifica, hoje, na forma como o Estado brasileiro se subordina à lógica privada em favor da acumulação em bases monopolistas, abdicando de sua função pública¹⁴.

Tais aparelhos se confundem com os “centros de decisão”, que representam o lócus privilegiado de atuação das frações monopolistas da burguesia. Constituem-se, como já dito, na “sede do poder”, representante privilegiado desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras¹⁵.

No caso brasileiro, tomamos aqui o BNDES como um destes “centros de decisão” representante dos interesses de frações monopolistas da burguesia brasileira¹⁶. Isso porque, o BNDES assume um papel destacado no fortalecimento do capital privado nacional ao longo de todo o período, mais especialmente a partir de 1974, quando assegura uma fonte firme e estável de recursos via gestão do PIS-PASEP. Como afirma Lazzarini, “antes de 64, quase 100% dos empréstimos se destinavam ao financiamento de projetos públicos, fossem diretos, de órgãos governamentais, fossem indiretos, de empresas estatais. Por volta de 1970, porém, o setor privado já recebia quase 70% dos empréstimos, e, no final da década, os projetos públicos ficavam com menos de 20% dos empréstimos” (LAZZARINI, 2015, p. 280-281).

Antes, porém, de resgatar a trajetória do BNDES como “centro de decisão” na formação de uma burguesia monopolista no País, cabe fazer uma breve remissão à categoria de capital monopolista, financeiro.

3.2 CAPITAL MONOPOLISTA

O capital monopolista se define, de um lado, pela concentração da produção e do capital, tendo por consequência a formação de monopólios, ou melhor, oligopólios, que exercem controle sobre os mercados; e, de outro, a interpenetração dos bancos com a indústria, subordinando o capital produtivo ao capital financeiro.

A concentração e centralização de capitais levando à criação de firmas monopolistas na indústria e conduzindo, igualmente, à ascensão de um moderno sistema de crédito em poucos bancos

14 Ressalte-se aqui a semelhança do argumento de Poulantzas com a constatação feita por Dardot e Laval e anteriormente citada sobre a forma assumida, atualmente, pelo Estado de “Estado-empresa”, com papel reduzido em matéria de produção do interesse geral.

15 Importante dizer que, para Poulantzas, a hegemonia de frações da burguesia monopolista não se dá apenas pelo controle de aparelhos burocráticos, de órgãos do Estado, mas também por meio de dispositivos legais, bem como da materialidade das próprias políticas governamentais.

16 Certamente, o Estado brasileiro conta com outros “centros de decisão”, a exemplo de outros “aparelhos econômicos” como o Banco Central, Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional, Conselho de Política Monetária, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Poulantzas argumenta que, em razão de disputas por hegemonia entre as frações monopolistas da burguesia no interior do bloco no poder, podem ocorrer mudanças dos “centros de decisão”, ou seja, deslocamento do poder de um aparelho para outro em razão de alteração na relação de forças entre as frações monopolistas.

que concentravam as poupanças de toda a comunidade resultou na vinculação entre os capitais industrial e bancário, em proveito deste. “A fusão dos dois resultou do fato de não terem as empresas monopolistas para onde se voltarem de modo a obter os vultosos financiamentos de que necessitavam para facilitar sua acumulação, ao passo que os bancos não tinham alternativa lucrativa senão investir na indústria seus grandes fluxos de fundos” (BOTTOMORE, 1983, p. 48).

Lenin já vislumbrava em 1916 a emergência do capital financeiro, particularmente na Alemanha, Inglaterra, França e EUA¹⁷. Como afirma o autor “o capital financeiro é o resultado da fusão do capital de alguns grandes bancos monopolistas com o capital de grupos monopolistas de industriais” (LENIN, 1982, p. 88).

Entre os elementos definidores do capital financeiro, o referido autor enumera: a) concentração da produção e do capital atingindo um grau de desenvolvimento tão elevado que origina os monopólios cujo papel é decisivo na vida econômica; b) fusão do capital bancário e do capital industrial, e criação, com base nesse “capital financeiro”, de uma oligarquia financeira; c) diferentemente da exportação de mercadorias, a exportação de capitais assume uma importância muito particular; d) formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si.

As formas de interpenetração do capital bancário junto ao capital industrial foram também identificadas por Hilferding e Lênin, já no nascedouro do capital financeiro. Tal interpenetração, traduzida em domínio pelo capital bancário, se dava pela emissão e propriedade de ações das empresas, bem como de “ligações pessoais”, em que controladores e administradores dos bancos exerciam o controle e os assentos nos conselhos de administração das indústrias.

O estudo realizado por Lenin é bastante esclarecedor sobre a estrutura do capital financeiro, naquele momento ainda em formação. Para além da constatação da forma assumida pelo capitalismo monopolista, o estudo antecipa, em muitos aspectos, as implicações deste novo padrão de acumulação capitalista, que alcança pleno desenvolvimento somente oitenta anos depois de sua publicação.

“O capital financeiro, vai dizer Lenin, concentrado em algumas mãos e exercendo o monopólio de fato, obtém da constituição de firmas, de emissões de títulos, dos empréstimos ao Estado etc., enormes lucros, cada vez maiores, consolidando o domínio das oligarquias financeiras e onerando toda a sociedade com um tributo em benefício dos monopolistas (...) o monopólio, logo que tenha se constituído e reúna milhões, penetra forçosamente em *todos* os domínios da vida social, independentemente do regime político e de todas as outras ‘contingências’ (...) A supremacia do capital financeiro sobre todas as outras formas de capital significa a hegemonia dos que vivem de rendimentos e do oligarca financeiro” (Op. Cit., p. 52,54 e 58, grifo do autor).

Em que pese a importância e validade destes estudos pioneiros sobre o capital financeiro, bem como de outros que buscaram um maior aprofundamento sobre as características do capital monopolista como no estudo de SWEEZY e BARAN (1966) sobre o caso americano, eles não dão conta da complexidade assumida hoje pelo capital financeiro. Um dos limites destes estudos está na identificação do capital financeiro com os bancos e do capital industrial com as empresas cujas atividades são apenas industriais.

17 Em sua obra, Lenin desenvolve de modo crítico alguns dos argumentos que já estavam presentes na obra “O Capital Financeiro” (1910) de Rudolf Hilferding, primeiro a formular o conceito, analisando em particular o caso alemão.

Como afirma BOTTOMORE (1983, p. 50), “tal identificação significa que formas de articulação entre o capital de financiamento e o capital industrial que não estão compreendidas nos laços entre os bancos e empresas ficam excluídas da análise teórica (e de boa parte da investigação empírica), embora o conceito de capital financeiro pretenda ser mais geral”. Escapariam, assim, do conceito não apenas outras formas de capital financeiro, que não o bancário propriamente, como também a forma como as grandes corporações contemporâneas integram no seu interior as dimensões financeiras, industriais e comerciais.

Bom exemplo da debilidade empírica resultante dessa restrição teórica são as modernas empresas multinacionais, que abrangem a produção industrial, as atividades comerciais e as atividades bancárias das transações monetárias e de controle dos fundos de investimento (na forma de lucros retidos e de reservas e na forma de empréstimos tomados nos mesmos grandes mercados monetários de que se valem os bancos). Elas integram o capital de financiamento e o capital industrial (e mercantil), mas, como isso ocorre dentro delas próprias, o conceito de capital financeiro definido em termos de bancos e empresas não pode, a rigor, lhes ser aplicado” (Op. Cit., p. 50).

Mais recentemente, com as privatizações e a liberalização financeira, a dinâmica do capital financeiro se globaliza e se internaliza na dinâmica dos grupos econômicos, alcançando uma escala e um poderio que desconhecem fronteiras e Estados nacionais. Como afirmam Dardot e Laval:

A passagem do capitalismo fordista ao capitalismo financeiro foi marcada também por uma sensível modificação das regras de controle das empresas. Com a privatização do setor público, o peso cada vez maior dos investidores institucionais e o aumento dos capitais estrangeiros na estrutura de propriedade das empresas, uma das principais mudanças do capitalismo foram os objetivos perseguidos pelas empresas sob pressão dos acionistas. De fato, o poder financeiro dos proprietários da empresa conseguiu dos gestores que estes exercessem pressão constante sobre os assalariados com o intuito de aumentar os dividendos e as cotações na bolsa. Segundo essa lógica, a ‘criação de valor acionário’, isto é, produção de valor em proveito dos acionistas como determinam os mercados de ações, torna-se o principal critério de gestão dos dirigentes. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 200).

Os referidos autores apontam também as implicações sociais do domínio exercido pelo capital financeiro. “O fortalecimento do capitalismo financeiro, vão dizer, teve outras consequências importantes, sobretudo sociais. A concentração de renda e patrimônio acelerou-se com a financeirização da economia” (Op. Cit., p. 201). Não por acaso, o alentado estudo de Thomas PIKETTY (2014) revela, com base em séries históricas de vinte países – especialmente EUA, França, Reino Unido, Alemanha e Japão –, uma “elevação espetacular da desigualdade” de renda e riqueza a partir dos anos 1970, retomando ao final da última década a patamares de finais dos críticos anos 1920.

No caso brasileiro, a interpretação corrente é que não chegamos a constituir um capital financeiro nos termos clássicos, de articulação entre capital bancário e industrial. TAVARES (1973) argumenta que o movimento de concentração no setor bancário e industrial brasileiro se realiza sem que se estabeleçam maiores vinculações entre os setores. “Os dois processos não foram simétricos, tendo-se desenvolvido até agora com dinâmicas distintas. Do mesmo modo, não tem havido articulação definida entre a ação dos principais grupos financeiros, até pouco tempo atrás majoritariamente nacionais, e a ação das maiores empresas industriais dos ramos mais dinâmicos (...) Assim, aquela articulação entre capital financeiro e industrial que permitiria algo semelhante a um processo integrado de acumulação no pólo *capitalístico* da economia não parece estar ainda em vias de realização no Brasil” (Op. Cit., p. 247 e 252).

Com efeito, a formação de um capital monopolista, ou melhor, oligopolista no País teria se apoiado em políticas protecionistas e concentracionistas do Estado, bem como por meio do fundo público, em especial via BNDES. MANTEGA e MORAES (1979) apontam para o papel desempenhado pelo Estado, já naquele momento, na formação de um capital monopolista nos setores bancário e financeiro; da construção civil; e do setor da indústria pesada. Contudo, a dimensão monopolista e financeira do capital no Brasil teria se consolidado somente com as privatizações, não apenas por meio da incorporação pelos grupos privados do patrimônio público, mas também pela introdução de diferentes mecanismos financeiros que tendem a exercer o controle, via *holdings*, sobre os grupos¹⁸.

4. BNDES COMO “CENTRO DE DECISÃO”

Como afirma Poulantzas, alguns “aparelhos econômicos” do Estado atuam como “centros de decisão” ou “centros de orientação da política de Estado”, à medida que permeáveis aos interesses monopolistas. Argumentamos aqui sobre como o BNDES se forjou historicamente como um destes “centros de decisão”.

Já no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1971, ao BNDES seria destinado o papel de impulsionar a empresa brasileira e capacitá-la para se tornar ‘a grande empresa nacional’. Destaque aí para o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), voltado para financiar projetos de fusão, incorporação e reorganização técnica e administrativa, favorecendo a concentração e ganhos de escala. Como afirma MARTINS (1985), o BNDES cumpriu o papel de “demiurgo da burguesia nacional”.

Será também em 1974 que o BNDES cria três subsidiárias (FIBASE, EMBRAMEC E IBRASA¹⁹), que atuam como *holdings* voltadas a alavancar, no contexto de substituição de importações do II PND, o capital de grupos privados nacionais, especialmente nos setores de bens de capital e insumos básicos – estas subsidiárias serão posteriormente em 1982 fundidas em uma única *holding*, o BNDESPAR.

Ao mesmo tempo, com o objetivo de fortalecer a empresa nacional, o BNDES inaugurou, a partir de 1975, a modalidade de empréstimos com correção monetária fixa, já que o choque de custos provocado pela crise do petróleo levava a um aumento de preços, já em 1974, da ordem de 34%. Através do Decreto-Lei nº 1.452, o BNDES passou a refinanciar o valor da correção monetária que excedesse 20% a.a. No entanto, nos anos seguintes, a inflação continuou a se acelerar. Na prática, isso significou um processo de doação de recursos públicos ao setor privado, estimado em US\$ 3,2 bilhões (TAVARES, 2010).

Embora o BNDES se concentrasse no fortalecimento do capital privado nacional, a dimensão associada deste ao capital estrangeiro fazia com que muitas vezes este último também se beneficiasse dos financiamentos do Banco. Vale lembrar, que, muito embora a Lei 4.131 de 1962 regulamentasse a proibição de financiamento de empresas estrangeiras por bancos públicos, o

18 Sem esquecer dos bancos, que vão também participar dos leilões das privatizações, na maioria dos casos para logo em seguida realizarem seus ganhos no mercado, mas também permanecendo como proprietários de importantes empresas, como no caso do Bradesco na Vale e do Itaú na Brasileira Metalurgia & Mineração, maior produtora de nióbio do mundo.

19 Foram assim criadas a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A., Financiamento e Participação (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa), voltadas a capitalizar empresas nacionais através de participações acionárias e financiamento a acionistas.

BNDES financiava, através do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME, criado em 1964) a compra por empresas nacionais de máquinas e equipamentos de grupos estrangeiros. Ademais, como já assinalado, muitas das empresas nacionais financiadas pelo BNDES, no período, contavam com participação de capital estrangeiro²⁰.

Com o esgotamento do modelo de ‘substituição de importações’ no contexto da crise da dívida e descontrole inflacionário, o BNDES se tornou proprietário de empresas em dificuldades financeiras em finais dos 70, a exemplo da Aracruz Celulose, como veremos mais adiante. O Banco irá, no intuito de se capitalizar, vender algumas destas empresas na segunda metade dos anos 80, o que o habilita a ser o gestor do Plano Nacional de Desestatização nos anos 90, bem como o principal financiador e sócio dos consórcios vencedores dos pregões das privatizações.

Na última década, o Banco se torna um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo em volume de recursos e exponencia seus aportes aos grandes grupos privados no Brasil, através do crédito subsidiado e/ou de participações acionárias via BNDESPAR, consolidando o modelo de participações minoritárias. Constituiu-se aí como um dos principais instrumentos da política das “campeãs nacionais”. Além de patrocinar processos de fusões e aquisições no contexto pós-crise financeira de 2008, o Banco tem financiado a internacionalização de empresas brasileiras, inclusive através de sua própria internacionalização como instituição financeira²¹.

O BNDESPAR fechou o ano de 2015 com uma carteira de ações compreendendo 116 empresas, totalizando R\$ 67,3 bilhões. De modo similar ao que acontece no caso das operações de crédito, as participações do Banco se concentram nos setores de Petróleo e Gás, Mineração, Energia Elétrica, Papel e Celulose, e Alimentos e Bebidas, que ficaram 82,6% da carteira, com destaque para a liderança do setor de Papel e Celulose, que sozinho ficou com 22,5%. Segundo consta do próprio Relatório Administrativo do BNDESPAR, em 31 de dezembro de 2015, o BNDESPAR possuía representantes em 12 (doze) Conselhos Fiscais e 45 (quarenta e cinco) Conselhos de Administração no universo de 116 empresas em que mantinha participação acionária²².

Já no contexto do “Golpe de 16”, que inaugura o ilegítimo Governo Temer, os conflitos no interior das frações monopolistas da burguesia brasileira tendem a reorientar a atuação do Banco em favor, sem descuidar de todo dos setores da burguesia monopolista interna, de frações monopolistas profundamente financeirizadas e internacionalizadas.

Evidência disso, o papel assumido pelo BNDES no âmbito do “Programa de Parceria para o Investimento” (PPI) de patrocinar, via financiamento e modelagem de projetos, parcerias público-privadas no setor de infraestrutura (geração e distribuição de energia, saneamento, portos, aeroportos, rodovias e ferrovias), com regras que asseguram elevadas taxas de retorno e abertura para investidores estrangeiros, incluindo aí fundos de investimento²³.

20 As restrições impostas pela Lei 4.131 foram, em boa medida, revogadas pelo Decreto 2.233, de 1997, que franqueou o financiamento público a empresas estrangeiras que atuem em atividades de interesse nacional. Sem esquecer a Emenda N. 06/1995, que tornou sem efeito o Art. 171 da Constituição de 88, que diferenciava empresa brasileira de empresa de capital nacional.

21 Em 2013, o BNDESPAR detinha participações em 15 das 30 empresas brasileiras mais internacionalizadas.

22 Para uma análise mais detalhada dos principais desembolsos do Banco, bem como das participações do BNDESPAR, no período de 2008 a 2013 ver Pinto 2014a; Pinto 2014b.

23 Importante chamar a atenção que, mesmo antes das privatizações propostas por Temer, as concessões para agentes privados no setor de saneamento já estavam em curso, inclusive com a presença de fundos de investimento (ver a este respeito

Embora ainda prematuro, talvez se possa dizer que o BNDES, a despeito de se manter como um importante “aparelho econômico de Estado”, sofre um sensível deslocamento de seu poder, no contexto do Governo Temer, em favor do Ministério da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, artífices das reformas e ajustes fiscais draconianos em curso no País. Vale dizer que os desembolsos do Banco em 2016 retrocederam aos patamares de 2002²⁴.

As medidas anunciadas pelo Governo Temer no final do primeiro trimestre de 2017 apontam não apenas para um esvaziamento do papel até aqui desempenhado pelo Banco, mas também para um reforço da lógica financeira a presidir os negócios. A aproximação progressiva da taxa de longo prazo, operada pelo Banco, com a taxa de títulos públicos, além da disponibilização dos recursos do FAT para bancos privados, são claramente medidas que reduzem enormemente a margem de atuação do BNDES em proveito da banca privada.

Cabe, pois, na sequência verificar de que forma o caso da FIBRIA/BNDES pode ajudar a jogar luz sobre o novo papel que vem assumindo o Estado no capitalismo brasileiro.

5. TRAJETÓRIA FIBRIA

As constatações preliminares do estudo ECOPOL/HOMA, em relação à prevalência do direito privado sobre o público na relação entre o BNDES e a FIBRIA, dizem o quanto é incontornável expormos e debatermos publicamente os vínculos institucionais dos “aparelhos econômicos de Estado” com as “frações monopolistas da burguesia”²⁵. Vínculos estes que põem por terra a presunção liberal de dissociação entre economia e política e que são responsáveis por estreitar e minar a democracia e o campo dos direitos sociais.

Antes, contudo, de avançarmos nas questões mais sensíveis levantadas pelo referido estudo, importa reportar a trajetória que dá origem à FIBRIA Celulose SA, líder mundial na produção de celulose de eucalipto, com fábricas localizadas em Três Lagoas (MS), Aracruz (ES), Jacareí (SP) e Eunápolis (BA), onde mantém a Veracel em *Joint-Operation* com a finlandesa Stora Enso. Em sociedade com a Cenibra, opera o único porto brasileiro especializado em embarque de celulose, Portocel (Aracruz, ES). Em 31.12.2016, o valor dos ativos totais da FIBRIA somava R\$ 34,4 bilhões.

Como foi dito acima, a trajetória da FIBRIA é bastante emblemática da dinâmica do capitalismo no Brasil, especialmente do papel desempenhado aí pelo Estado, no caso pelo BNDES.

<https://www.facebook.com/pg/proprietariosdosaneamento/photos/?tab=album&album_id=1147546435366441>, acessado em 10 julho de 2017).

24 Uma das medidas do Governo Temer que, deliberadamente, atuaram na retração da capacidade financeira do Banco foi a exigência de antecipação de R\$ 100 bilhões relativos aos repasses realizados pelo Tesouro.

25 As denúncias no âmbito da Operação Lava-Jato, embora centradas em partidos e empresas, ajudam a explicitar quão institucionalizadas são as relações privilegiadas entre grupos privados e “aparelhos econômicos” do Estado brasileiro, independente do partido de governo de plantão. Para Poulantzas, os “partidos de governo” se misturam e se vinculam à burocracia pública representante dos interesses monopolistas. Nas palavras do autor “em razão da politização direta da administração, é da mesma maneira que os funcionários se agrupam junto ao partido dominante, que este último introduz na administração seus homens de confiança. (...) Daí decorre uma série de consequências: o bloqueio na circulação do pessoal político; a criação de toda uma série de interesses corporativistas multiformes baseados na ocupação de postos, na distribuição de sinecuras, o desvio de dinheiros públicos para fins partidários, o tráfico de influências entre o partido dominante e o Estado, o farisaísmo do partido dominante. Traços que sempre caracterizaram o Estado burguês, mas que tomam atualmente dimensões prodigiosas” (POULANTZAS, 2000, p. 242, grifos nossos).

Como a empresa foi constituída a partir da aquisição, em 2009, da Aracruz Celulose pela Votorantim Industrial, cabe remontar a própria trajetória da Aracruz²⁶.

Em 1972 foi constituída a Aracruz Celulose, em Barra do Riacho, município de Aracruz-ES, pela família Lorentzen, de origem norueguesa. Já em 74, o BNDES aprova um financiamento da ordem de US\$ 400 milhões para a implantação da fábrica de celulose de fibra curta branqueada, contemplando mais de 55% do valor do projeto. Um ano depois, o BNDES torna-se sócio da Aracruz, com 38,2% do capital da empresa.

Em meio à crise dos anos 70, a participação do BNDES na Aracruz chegou a alcançar em 1977, 48% do capital da empresa, configurando um controle acionário pelo Estado. No contexto das primeiras privatizações ocorridas no Governo Sarney, o BNDES, que naquela altura detinha 40% do capital, vende em 1988 para o Banco Safra 28% de suas ações, ficando com 12,5% do capital. Neste momento, a família Lorentzen/Arapar amplia sua participação de 10% para 28% e a Cia. Souza Cruz assume outros 28%.

Em 1996, a Cia. Souza Cruz vende sua participação na Aracruz para o grupo Mondi Brazil Limited, subsidiária da Anglo American Corporation. Já em 2001, a Votorantim Papel e Celulose (VCP)²⁷ adquire, por US\$ 370 milhões, as ações da Mondi Brazil, configurando a partir daí a seguinte estrutura societária: Arapar/Grupo Lorentzen (28%), Arainvest/Grupo Safra (28%), VCP (28%) e BNDESPAR (12,5%).

Importante assinalar que desde 1992, ações da Aracruz passaram a ser negociadas na bolsa de Nova York. O mesmo ocorre com a VCP, a partir de 2000. Em 2003, o grupo Moreira Salles e os Almeida Braga compraram 49% da Arapar, por meio da São Teófilo Representação e Participações SA; e o Fundo Gávea Investimentos de Armínio Fraga adquiriu 6% também da Arapar.

Em meio à crise 2008, a Aracruz sofre um prejuízo de R\$ 2,13 bilhões por aplicações em derivativos cambiais. As operações com derivativos pela Diretoria Financeira eram conhecidas de todos os acionistas controladores da empresa, segundo declaração do ex-Diretor Isac Zagury, afastado depois que o prejuízo veio a público²⁸. Um caso exemplar de como a lógica financeira está presente no interior de grandes grupos privados no País e, neste caso, avalizada pelo fundo público.

Enfim, em 2009, a VCP adquire as participações da Arapar/São Teófilo e Arainvest, assumindo 84% do capital da Aracruz. Para tanto, houve necessidade do aumento de capital da empresa no valor de R\$ 4,3 bilhões, constituindo na operação uma nova empresa, a FIBRIA, com 29,4% do seu capital controlado pela Votorantim Industrial (VID) e 30,4% sob controle do BNDESPAR – o BNDES injetou R\$ 2,4 bilhões na operação.

Embora na configuração societária da nova empresa o BNDES detivesse maioria acionária e, portanto, se constituísse em controlador da FIBRIA, neste mesmo ano VID e BNDESPAR assinam um acordo de acionistas, que vincula os 29,4% das ações da VID e 20,6% das ações do BNDESPAR, conferindo controle acionário à VID. O referido acordo com validade de cinco anos foi renovado em

26 O presente resgate histórico da Aracruz Celulose teve como fontes principais o próprio site da FIBRIA e o documento “Aracruz Celulose SA: Uma estratégia financeira de emissão de ADRs” (disponível em <http://pensa.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Aracruz_celulose_uma_estrat%C3%A9gia_financeira_de_emiss%C3%A3o_de_ADRs_19971.pdf>). Contou, ainda, com o processo aberto no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) relativo ao ato de fusão/aquisição da Aracruz pela VID, conseguido pela equipe da pesquisa por meio da Lei de Acesso à Informação.

27 A Votorantim Celulose e Papel (VCP) foi constituída em 1988.

28 Ver em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aracruz-sabia-das-operacoes-com-derivativos,283663>>.

2014 por igual período. Em setembro de 2015, o BNDES reduz sua participação na FIBRIA para 29,1%²⁹.

Já o grupo Votorantim – atual controlador da Fibria e que também atua nos setores de mineração e siderurgia, cimento, cítricos, energia, agroindústria e financeiro – está presente em 23 países, com ativos totais no final de 2016 no valor de R\$ 79,6 bilhões e é controlado pela *holding* Hejoassu Administração S.A.. Tal *holding* é, por sua vez, controlada por outras quatro *holdings* – Jemf Participações S.A., Mrc Participações S.A., Aem Participações S.A. e Erman Participações S.A. –, de propriedade de membros da família Ermírio de Moraes e que detém, cada uma, 25% da Hejoassu.

Os dois maiores financiamentos do BNDES para a Aracruz, na última década, totalizam R\$ 893 milhões, correspondendo, em média, a 70% do valor total do projeto; com taxas de, no máximo, 9% ao ano; e carência chegando, em alguns casos, a oito anos. Tais contratos voltados para o plantio de eucalipto foram enquadrados, de forma no mínimo questionável, no Programa de Dinamização Regional do BNDES, que oferece condições especiais de crédito para investimentos em áreas de baixo IDH³⁰.

5.1 VIOLAÇÕES DE DIREITOS PELA FIBRIA³¹

Até o ano de 2013, a FIBRIA possuía 846 mil hectares de terras no Brasil, sendo mais da metade dessa área ocupada pelo plantio de eucalipto. Os impactos do monocultivo dessa planta já são conhecidos: a drástica redução dos recursos hídricos das bacias, a retirada dos nutrientes presentes no solo, o aumento da erosão e a diminuição da biodiversidade da área.

A chegada da Aracruz ao estado do Espírito Santo remonta ao período da Ditadura Militar quando o Governo Federal, vinculado a iniciativas locais, apoiou projetos para acelerar a industrialização do estado. A região do Sapê do Norte, designada para o plantio das primeiras mudas de eucalipto, teve sua escolha justificada por condições edafoclimáticas (relativas ao solo e clima) favoráveis ao desenvolvimento da planta, pela topografia que permitia a mecanização e pela facilidade de acesso tanto ao sistema viário quanto ao mar (DALCOMUNI, 1990, p. 188 apud DDHH, 2010).

A área era ainda tomada como economicamente inexpressiva, subdesenvolvida e de escasso povoamento. Tais premissas escondiam a presença dos povos indígenas e quilombolas que habitavam as terras e a partir delas preservavam suas formas de vida. Por representarem um empecilho às ambições extrativistas da empresa, essas comunidades foram vítimas de processos de expulsão empreendidos pela Aracruz e, em diversas vezes, apoiados pelo Estado brasileiro.

Desde o início, os processos de remoção dos povos tradicionais geraram consequências dramáticas. Aqueles que não foram obrigados a se mudarem para o meio urbano, ficaram limitados a uma pequena extensão de terra, como é o caso dos Tupiniquim e dos Guarani que, em 1979,

29 Em 2016, a FIBRIA adquiriu participação minoritária na canadense CelluForce, que opera a maior fábrica de um tipo especial de celulose conhecido como nanocristalina (CNC).

30 Estas informações de contratos de financiamento do BNDES para a Aracruz foram obtidas pela equipe da pesquisa também por meio da Lei de Acesso. Foram analisados pela equipe os dois maiores contratos do BNDES com a FIBRIA até abril de 2016. Um no valor de R\$ 297,2 milhões, contratado em 21.12.2005 e outro, no valor R\$ 595,9 milhões, contratado em 28.11.2006 – com a antiga Aracruz Celulose.

31 Esta seção se serviu de estudo realizado pela pesquisadora Lorena Lira.

encontravam-se ‘ilhados’ em 40 hectares das terras que lhes restavam e que a Aracruz alegava serem de sua propriedade (MARACCI, 2008, p.190 apud DDHH, 2010).

Somente em 2002, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para investigar irregularidades nos processos de licenciamentos ambientais pela Aracruz Celulose. A CPI trouxe à tona a violência empregada pela empresa na usurpação de terras indígenas na cidade de Aracruz e de quilombolas nos municípios de São Mateus e Conceição da Barra. Alguns meios fraudulentos de apropriação das terras dos povos tradicionais foram apontados. De acordo com depoimentos colhidos pela Comissão, os moradores foram levados a entregar seus documentos a um suposto agrimensor que prometia produzir títulos das propriedades. Para Barcellos, a estratégia de desaparecimento da documentação visava impedir que indígenas e quilombolas tivessem instrumentos para contestar o despejo imposto das terras (2008 apud DDHH, 2010). Além disso, indígenas das aldeias de Macacos e Irajá foram retirados a força da região. A CPI foi encerrada sem produzir documentos conclusivos.

Em novembro de 2013, o Ministério Público Federal do Espírito Santo ajuizou ação civil pública contra a FIBRIA S/A, o BNDES e o Estado do Espírito Santo requerendo a anulação dos títulos de terras concedidos na década de 70 à sua antecessora, a antiga Aracruz Celulose S/A. Posteriormente, em 2015, outra ação civil pública foi ajuizada para abranger terrenos não constantes da primeira ação.

Nas ações, a empresa é novamente acusada de ter obtido, de forma fraudulenta, os títulos que correspondem ao domínio de milhares de hectares de terras devolutas e de ocupação quilombola nos municípios de São Mateus e Conceição da Barra (ES). O processo de *grilagem* das terras teria se dado pela ação de funcionários da empresa que, passando-se por pequenos agricultores para receber os títulos do governo estadual, os transfeririam em seguida para a Aracruz.

Além da indisponibilidade dos imóveis transferidos à FIBRIA, o MPF demanda que, sendo reconhecida a indicada fraude, as terras sejam tituladas em favor das comunidades quilombolas, quando comprovada a ocupação tradicional dessa região, de acordo com a Lei Estadual nº 5623/98.

Em 2014, o juiz federal Nivaldo Dias (1ª. Vara Federal de São Mateus/ES) determinou, em caráter liminar, a suspensão de operação de financiamento do BNDES em favor da FIBRIA nos Municípios de Conceição da Barra e São Mateus (ES). A ação se baseia em Inquérito Civil Público, aberto em 2010 para apurar possíveis fraudes, ocorridas nos anos 70, na legitimação da posse de terras devolutas e de ocupação quilombola nos referidos municípios³². Tanto BNDES quanto Fibria recorreram.

Recentemente, em setembro de 2017, o juiz reviu esta decisão, restringindo a proibição de financiamento para plantio de eucalipto e produção de celulose apenas em relação aos imóveis citados na petição inicial do MPF. Por outro lado, a Procuradoria obteve importante vitória no TRF da 2ª Região, que determinou a inversão do ônus da prova nas respectivas ações. Os processos seguem seu trâmite, ainda longe de um desfecho.

32 Em 2015, a FIBRIA foi alvo também de denúncias de violação de direitos trabalhistas. No dia 25 de agosto daquele ano, empregados das fábricas de Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul, tornaram públicas demissões praticadas pela empresa no contexto de formação do sindicato dos trabalhadores florestais na região. Segundo relatos de trabalhadores, a FIBRIA também oferece precárias condições de trabalho, com ambientes habitados por animais peçonhentos, maquinário velho e danificado e não cumprimento dos horários de almoço dos funcionários (WRM, 2015).

6. A PREVALÊNCIA DO DIREITO PRIVADO SOBRE O INTERESSE PÚBLICO

Neste breve resgate da trajetória da FIBRIA fica evidente, de um lado, o papel do Estado, via BNDES, de formação e sustentação de uma burguesia monopolista no setor de papel e celulose. De outro, o papel deliberadamente minoritário e auxiliar assumido pelo Banco em um poderosíssimo grupo econômico, detentor de graves passivos sociais e ambientais³³. Como a nossa história é pródiga em demonstrar, a formação do capital monopolista tem se sustentado na precarização das relações de trabalho; espoliação dos territórios urbanos e recursos ambientais; privatização dos serviços e fundos públicos; e violação de direitos humanos³⁴.

Ao mesmo tempo, a atuação do Banco em favor da formação de grandes oligopólios, com estruturas de propriedade verticalizadas e concentradas, contraria, por sua vez, o próprio estatuto do BNDESPAR, que estabelece como um de seus objetos sociais: “IV - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da *democratização da propriedade do capital de empresas*” (grifo nosso).

O papel desempenhado aí pelo BNDES demonstra o quanto também é ilusório o discurso de que o Banco “escolheria”, “elegeria” seus sócios candidatos a oligopólios ou as “campeãs nacionais”. Na realidade, se trata de vínculos históricos e institucionais entre a burocracia do Banco e a burocracia de grandes grupos privados. O controle de que fala Poulantzas dos “aparelhos econômicos de Estado” pelas frações da burguesia monopolista se processa, como visto, de diferentes formas: participações societárias, acordos de acionistas, presença em conselhos de administração, migração entre ocupantes de órgãos públicos com o setor privado e vice-versa (“porta giratória”)³⁵.

Como já foi dito, até finais de 2015 a União, por meio do BNDES e de sua subsidiária integral, o BNDESPAR, possuía a maioria das ações com direito a voto da FIBRIA, o que poderia no limite caracterizar uma “Sociedade de Economia Mista”, sujeita ao direito administrativo público – com controle externo, via TCU; concurso público para admissão de pessoal; e regime de contratação por licitação³⁶. Mas, como se sabe, o acordo de acionistas entre VID e BNDESPAR assegura o controle

33 Vale assinalar que no inciso I do art. 5 do Estatuto do BNDESPAR, que define as formas de apoio financeiro, está dito: “I – subscrição e integralização de valores mobiliários e, em se tratando de ações, preferencialmente em proporções minoritárias” (grifo nosso).

34 A Votorantim também é detentora de passivos sócio-ambientais em outros setores em que atua, como no caso da mineração de zinco nas cidades mineiras de Vazante e Três Marias, com graves impactos na região, conforme MENDONÇA (2009).

35 Todas essas formas de conexão entre o público e o privado remontam ao conceito de “anéis burocráticos” de CARDOSO (1975), segundo o qual “não se trata de lobbies (forma organizativa que supõe tanto um Estado como uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive forças armadas) e setores de classes sociais” (Op. Cit.: 208). Já DREIFUSS (1984) parece avançar na percepção do mesmo fenômeno, ao se referir a “anéis burocrático-empresariais”. O autor argumenta “acrescentou-se a qualificação de empresarial ao conceito de Fernando Henrique Cardoso por dois motivos: primeiramente, os ‘burocratas’ em sua maioria eram empresários, apesar de ocuparem posições burocráticas. Em segundo lugar, e talvez o fator mais significativo, é que esses anéis tendem a ser mais permanentes do que o termo de Cardoso sugere, e favorecem, quase exclusivamente, a interesses empresariais específicos contra outros setores da sociedade civil. A base lógica dos anéis burocrático-empresariais é influenciada em alto grau por suas conexões empresariais regulares e não por normas burocráticas de comportamento, ou por efêmeras e eventuais ligações econômicas” (Op. Cit.: 110). Sobre o conceito e a prática da “porta giratória” ver DIAS, A.C. et. al., 2015.

36 De acordo com o art. 5 do Decreto-Lei 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal: “III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta” (grifo nosso). Com a venda de participações na FIBRIA em finais de setembro de 2015, o BNDESPAR recua de sua posição majoritária em benefício da Votorantim, por uma diferença de apenas 0.3%. Para além de razões econômicas, esta venda pode ter um sentido de precaução do Banco frente a possíveis implicações de deter maioria acionária em uma empresa privada.

acionário à VID. Pelo dito acordo, a Votorantim tem o direito de nomear 5 representantes no Conselho de Administração da empresa e o BNDESPAR apenas 2³⁷.

Embora com presença minoritária no Conselho, o BNDESPAR tem direito de veto sobre um conjunto de matérias, da aprovação do orçamento anual até operações acima de R\$ 20 milhões. Vale notar que entre as referidas matérias, não consta qualquer menção a aspectos sociais ou ambientais. Longe disso, o acordo prevê que os acionistas orientarão suas decisões segundo princípios, entre eles: “os recursos da Companhia e de suas Controladas serão geridos de modo a assegurar o maior retorno possível para seus acionistas”.

Vale dizer que os limites ao exercício do interesse público quando da participação majoritária ou minoritária do Estado em empresas de capital aberto também estão dados pela própria Lei das Sociedades Anônimas. Em seu Art. 115, a Lei das S.A. estabelece que “o acionista deve exercer o direito a voto no interesse da companhia; considerar-se-á abusivo o voto exercido com o fim de causar dano à companhia ou a outros acionistas”. Emblemático, neste sentido, foi a aplicação, em maio de 2015, de multa pela Comissão de Valores Mobiliários à União que teria infringido o art. 115, ao ter votado em situação de conflito de interesses em assembleia geral extraordinária da Eletrobrás realizada em 3/12/2012³⁸.

Como se vê, a atuação do BNDES na FIBRIA mostra-se totalmente alinhada aos interesses comerciais da empresa. Em dezembro de 2013, o Conselho de Administração, com a presença dos representantes do BNDES, aprova a venda pela FIBRIA, por R\$ 1,6 bi, de 210 mil hectares de terras localizadas nos estados do MS, SP, ES e BA para a Parkia Participações SA, permanecendo a FIBRIA com operadora das florestas por até 24 anos nas áreas envolvidas na transação.

O diretor presidente da Parkia é Charles Wanderley Maia, que acumula a mesma função na Arapar Participações SA, como revela o Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, de 27.11.2013. Vale aqui lembrar que a Arapar, além da família Lorentzen, conta com os Moreira Salles e o Fundo Gávea de Armínio Fraga. Os outros dois diretores da Parkia são sócios da Brookfields Brasil Ltda., subsidiária do fundo bilionário de investimentos canadense Brookfields.

A referida operação se mostra bastante questionável já que a FIBRIA cedeu quase um quarto de suas terras em proveito de um grupo financeiro, cujos controladores são antigos donos da própria Aracruz e também capitais estrangeiros. Neste caso, algo que representaria uma violação do parecer da Advocacia Geral da União, que desde 2010 suspendeu a possibilidade de estrangeiros comprarem terras no Brasil.

Contudo, o caráter subordinado do BNDES em relação aos interesses da empresa fica, ainda mais patente, quando se verifica que o próprio Banco recorre da decisão do Juiz Nivaldo Dias, em

37 O acordo de acionistas entre BNDESPAR e Votorantim define como controle, “o poder de uma ou mais pessoas de controlar direta ou indiretamente, através de títulos valores mobiliários ou direito de voto ou através de acordo deter direitos que lhe assegurem de modo permanente a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores” (grifo nosso). Contudo, em recente e esclarecedor artigo sobre o “Controle das empresas semiestatais”, o procurador federal Murillo Giordan Santos afirma o seguinte “ainda que o Estado detenha a maioria do capital votante, a empresa poderia ser controlada por particulares detentores de parcelas minoritárias do capital votante, caso houvesse acordo de acionistas nesse sentido. No entanto, esses acordos de acionistas não têm o condão de alterar o regime jurídico aplicável a essa espécie de empresa, pois elas permanecerão públicas de acordo com o disposto no art. 5, III, do Decreto-Lei 200/67” (SANTOS, 2015, p. 64).

38 Nessa AGE, a União se manifestou a favor da renovação antecipada de contratos de concessão de geração e transmissão de energia elétrica celebrados entre: de um lado, subsidiárias da Companhia (como concessionárias), e, de outro, a própria União (como poder concedente). Ver o processo em <http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2015/20150526-1.html> (acessado em 08 de fevereiro de 2016).

favor da continuidade do financiamento, alegando que o seguimento da atividade no local não impediria a entrega das terras, caso fosse reconhecido o direito dos quilombolas. O juiz manteve a decisão liminar num primeiro momento, já que a grilagem das terras estaria suficientemente comprovada e não caberia ao banco público financiar plantio de eucalipto em terras griladas. O BNDES seguiu, tal como a FIBRIA, apresentando recursos, chegando-se a situação atual, em que houve um recuo por parte do juiz, que, embora não tendo ainda conferido a sentença, restringiu a abrangência da tutela provisória anteriormente concedida.

O alinhamento do BNDES à dinâmica dos negócios dos grupos que apóia se revela também na fragilidade da política socioambiental do banco (PINTO, 2012; CONECTAS, 2014). Como os referidos estudos demonstram, o Banco acaba por se limitar a observar a formalidade das licenças ambientais, não se atendo nem mesmo, como determina a legislação ambiental, às condicionantes previstas no processo de licenciamento.

Os vínculos institucionais entre FIBRIA e BNDES são representativos de mecanismos pelos quais frações da burguesia monopolista asseguram seus interesses junto aos “centros de decisão”, ou melhor, aos “aparelhos econômicos de Estado”, levando ao reforço da concentração e centralização de capitais em prejuízo do direito e fundo públicos. Como se pode verificar de forma cabal no caso do BNDES na FIBRIA, o padrão de participação minoritária do Estado, consagrado no pós-privatizações, serve abertamente à acumulação privada às expensas do interesse público, haja visto que não há sequer um regime jurídico a regular tal modelo de participação estatal.

SANTOS (2015) parte, exatamente, da constatação de que “não há no Brasil disciplina legal sobre o regime jurídico dessas sociedades semiestatais” ou “empresas semiestatais”, ou seja, “empresas em que o Estado detém participação minoritária no capital social”. A partir desta constatação, o autor discute quais seriam as formas possíveis de controle. Em princípio, a participação minoritária de empresas estatais em uma empresa privada se justificaria no sentido de promover alguma finalidade pública, ou seja, “melhorar o desempenho das atividades compreendidas em seu objeto social”.

No caso do BNDES, controlador do BNDESPAR, seu objetivo primordial é o de, conforme o Art. 3 de seu Estatuto, “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”. Resta, então, indagar se fomentar um grupo monopolista como a FIBRIA é proporcionar desenvolvimento aos brasileiros. Seria o caso, aqui, de parafrasear o embaixador Juracy Magalhães e atualizar sua ironia, afirmando “o que é bom para a FIBRIA é bom para o Brasil”³⁹.

O cumprimento da finalidade social poderia ser assegurado, argumenta Santos, por meio da participação de representante das estatais e suas subsidiárias no conselho de administração das “empresas semiestatais”. Algo que, como constatado no caso da participação de representantes do BNDES no Conselho da FIBRIA, não parece se traduzir na defesa de interesses públicos.

Uma via de controle seriam os próprios órgãos de fiscalização, a exemplo dos tribunais de contas, que poderiam verificar a eficiência dos negócios que elas mantêm com as estatais, o que permitiria ao órgão de controle solicitar informações e documentos das “semiestatais”. No entanto, tais órgãos não possuiriam competência para formular determinações e recomendações às “empresas

39 “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil.” A frase do embaixador Juracy Magalhães era usada para ironizar os “entreguistas” nos anos 1970 a 90.

semiestatais”. Sobre este ponto, importante ressaltar um pequeno avanço obtido com a nova Lei das Estatais, a Lei 13.303/2016.

O § 7º do Art. 1º da referida Lei estabelece que “na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes”. Para tanto, a Lei determina a produção de uma série de documentos e relatórios sobre as condições e o desempenho da empresa em que o Estado é minoritário⁴⁰.

Se isso abre uma maior possibilidade de controle pelos órgãos de fiscalização, não se pode dizer que se trata de um grande avanço já que a própria Lei confere às empresas estatais e suas subsidiárias a possibilidade de imporem sigilo, confidencialidade sobre suas informações, restringindo enormemente a transparência e as possibilidades de controle. A título de exemplo vale reproduzir aqui o Art. 88 do Capítulo III “Da Fiscalização pelo Estado e pela Sociedade”. Diz o referido artigo, “as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até 2 (dois) meses na divulgação das informações”. Já o seu § 1º, estabelece o seguinte: “a disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir confidencialidade”⁴¹.

Outro meio de controle, consagrado na Constituição de 88, foi igualmente enfraquecido pela nova Lei das Estatais. Conforme estabelece o inciso XX do Art. 37 da Constituição, a participação de empresa pública em empresa privada depende de autorização legislativa em cada caso. Embora já bastante flexibilizado na prática, o referido dispositivo legal perde sua validade com o advento da nova Lei.

Novamente, vale checar o que diz a Lei no § 2º do Art 2º: “§ 2º Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal”. E segue afirmando: “§ 3º A autorização para participação em empresa privada prevista no § 2º não se aplica a operações de tesouraria, adjudicação de ações em garantia e participações autorizadas pelo Conselho de

40 Vale aqui elencar o conjunto das informações exigidas pela Lei, previstas nos incisos do § 7 do Art. 1: I - documentos e informações estratégicos do negócio e demais relatórios e informações produzidos por força de acordo de acionistas e de Lei considerados essenciais para a defesa de seus interesses na sociedade empresarial investida; II - relatório de execução do orçamento e de realização de investimentos programados pela sociedade, inclusive quanto ao alinhamento dos custos orçados e dos realizados com os custos de mercado; III - informe sobre execução da política de transações com partes relacionadas; IV - análise das condições de alavancagem financeira da sociedade; V - avaliação de inversões financeiras e de processos relevantes de alienação de bens móveis e imóveis da sociedade; VI - relatório de risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes para os interesses da investidora; VII - informe sobre execução de projetos relevantes para os interesses da investidora; VIII - relatório de cumprimento, nos negócios da sociedade, de condicionantes socioambientais estabelecidas pelos órgãos ambientais; IX - avaliação das necessidades de novos aportes na sociedade e dos possíveis riscos de redução da rentabilidade esperada do negócio; X - qualquer outro relatório, documento ou informação produzido pela sociedade empresarial investida considerado relevante para o cumprimento do comando constante do caput.

41 Como afirma MANSOLDO (2017, p. 65), “o dispositivo não possui abrangência suficiente, porém, para estabelecer um regime jurídico que discipline o fenômeno das empresas privadas com participação estatal, silenciando acerca de assuntos que lhes seriam pertinentes, como a escolha do sócio privado, a celebração de acordos de acionistas ou outros mecanismos de compartilhamento de controle das companhias”.

Administração em linha com o plano de negócios da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas respectivas subsidiárias”. Ou seja, a participação minoritária de empresas estatais em empresas privadas passa a ser, então, uma decisão exclusiva do Conselho de Administração da estatal, reduzindo, por óbvio, drasticamente as possibilidades de controle.

Uma outra forma por meio da qual o direito público perde sua “validade operativa” em favor dos interesses privados, no caso de participações minoritárias do Estado em empresas privadas, diz respeito a prerrogativas jurídicas conferidas a partir da natureza pública de um ente. Como esclarece MANSOLDO (2017, p. 71, grifo nosso), “dentre tais instrumentos destaca-se a *suspensão de segurança*, que permite solicitar ao respectivo tribunal que seja sobrestado o cumprimento de uma liminar ou ordem desfavorável concedida por um juiz de primeira instância por implicar ‘grave lesão à ordem, à segurança ou à economia públicas’⁴².

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constatações preliminares do estudo ECOPOL/HOMA, em relação à prevalência do direito privado sobre o público na relação entre o BNDES e a FIBRIA, dizem o quanto é incontornável expormos e debatermos publicamente os vínculos institucionais, formais ou não, dos “aparelhos econômicos de Estado” com as “frações monopolistas da burguesia”. Vínculos estes que põem por terra a presunção liberal de dissociação entre economia e política, Estado e mercado, e que são responsáveis por estreitar e minar a democracia e o campo dos direitos sociais⁴³.

Aos que pretendem fazer frente a este domínio monopolista, resta escaparem à armadilha pendular Estado versus mercado, sob o risco de justificar e reproduzir o que se pretende combater, soçobrando em um “neoliberalismo de esquerda”. Dardot e Laval são precisos neste sentido:

“sem ousar regozijar-se abertamente, a esquerda pega-se espreitando os sinais precursores de um retorno do pêndulo a uma regulação direta da parte dos governos. Presta pouca atenção ao fato de que este ‘retorno’ se opera em benefício de um Estado empresarial” (DARDOT e LAVAL, 2011, p. 396, grifos nossos).

Trata-se, antes, de fazer avançar a democracia sobre a alta administração do Estado (BNDES, Banco Central, Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Banco do Brasil, Eletrobras, Petrobras, Judiciário etc.), desvinculando estes “aparelhos econômicos” dos interesses monopolistas e financeiros e pondo-os à serviço do público, do comum, sem o que não apenas persistirá a tal da “corrupção”, mas também o aprofundamento da desigualdade social e perda de direitos. Importa, por exemplo, redirecionar o BNDES para o financiamento à infra-estrutura social – transporte de massa e saneamento público; e o Banco Central para a redução da taxa de juros, a maior do mundo e que engorda grupos financeiros empoleirados na alta burocracia fazendária do Estado, estrangulando os

42 Mansoldo ressalva que “embora pela literalidade do dispositivo tal medida seja permitida somente às ‘pessoas jurídicas de direito público’, há um elastecimento do conceito para garantir legitimidade ativa a concessionárias ou permissionárias de serviço público, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado”. Não é também novidade o quanto o judiciário brasileiro tem se valido do referido dispositivo, contrariando direitos sociais e ambientais de populações atingidas por mega-empreendimentos ligados à política estatal, invariavelmente com participações do BNDES – o caso da construção da Usina de Belo Monte em Altamira-PA é emblemático a esse respeito.

43 Como sugerido no Relatório Final da CPI do BNDES no Senado, em fevereiro de 2016: “o desempenho do BNDES não pode ser medido como se um banco privado se tratasse embora obedeça à regulação bancária e de Mercado de capitais o BNDES é um executor de políticas públicas cujos fins não se confundem com a quitação dos financiamentos que concede”.

gastos sociais. Enfrentar o *assalto do Estado pelo 1% mais rico* é, como já disse o geógrafo David Harvey, o desafio de toda e qualquer democracia neste limiar de século.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | REFERENCES | REFERENCIAS

BOITO JR., Armando. *Estado e burguesia no capitalismo neoliberal*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, (28) pp. 57-73, jun. 2007.

BUGIATO, C. Martins. *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. Tese de Doutorado. Campinas: Departamento de Economia da UNICAMP. 2016.

CAMPOS, Pedro H. P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: EdUFF. 2014.

_____ e BRANDÃO, Rafael V. da M. *Os donos do capital: a trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Autografia. 2017.

CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1975.

CDDH. *Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no norte do Espírito Santo*. Conceição da Barra/São Mateus. 2010.

CODATO, Adriano. *Poulantzas, o Estado e a Revolução*. Revista Crítica Marxista. Campinas: Unicamp, (27), pp. 65-85. 2008.

CONNECTAS. *Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos*. São Paulo: Conectas. 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo. 2016.

DIAS, A.C. et. Al. *The Revolving Door: Evidence from the United Kingdom, Germany, France, Spain, Belgium, Greece and Brazil*. Working Papers. Lisbon School of Economics and Management. Universidade de Lisboa. 2015.

DREIFUSS, René Armand. *1964, a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes. 1984.

EVANS, Peter. *A tríplice aliança. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar. 1977.

GARCIA, Ana S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais da PUC. 2012.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel; Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Vol. 3. 2000.

HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural. 1985

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011

_____ e MUSACCHIO, A. *Reinventando o Capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin. 2015.

LENIN, V. I. *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Editora Global. 1982.

MANSOLDO, Felipe Fayer. *Discutindo desenvolvimento e direitos humanos: a atuação do BNDES sob a perspectiva poulantziana de Estado e seu reflexo nas violações aos direitos humanos por empresas*. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, Dissertação de Mestrado. 2017

MANTEGA, G.; MORAES, M. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980

MARTINS, Luciano. *Estado e burocracia no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.

MENDONÇA, Maria Luisa. O verdadeiro perfil do Grupo Votorantim. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, pp. 175-186. 2009.

MPF. *Justiça mantém liminar que suspende financiamentos do BNDES à FIBRIA Celulose*. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-mantem-liminar-que-suspende-financiamentos-do-bndes-a-FIBRIA-celulose>. 2014. Acesso em: 11 mar. 2016.

MPF. *MPF/ES entra com ação contra antiga Aracruz Celulose por grilagem de terras públicas*. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-es-entra-com-acao-contra-FIBRIA-s-a-antiga-aracruz-celulose-por-grilagem-de-terras-publicas>. 2013. Acesso em: 11 mar. 2016.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2014.

PINTO, João R. L. Et alli. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: MAGALHÃES, Raphael de Almeida (org.). *Os Anos Lula: um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, pp. 249-286. 2011.

PINTO, João R. L. (Org.). *A ambientalização dos bancos e a financerização da natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das instituições financeiras*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. 2012.

_____. O BNDES e a expansão do capitalismo brasileiro: corporações e setores privilegiados – Parte 1. *Jornal dos Economistas*. Rio de Janeiro: Corecon-RJ, (301), pp. 10-12. 2014a.

_____. O BNDES e a expansão do capitalismo brasileiro: corporações e setores privilegiados – Parte 2. *Jornal dos Economistas*. Rio de Janeiro: Corecon-RJ, (302), pp. 10-12. 2014b.

_____. Contra a privatização do BNDES: qual a melhor defesa?. *Jornal dos Economistas*. Rio de Janeiro: Corecon-RJ, (334), pp. 12-13. 2017.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro/RJ: Graal. 2000.

_____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, ed. Martins Fontes. 1977.

ROCHA, Marco A. M. da. *Grupos Econômicos e Capital Financeiro: uma História Recente do Grande Capital Brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, Tese de Doutorado. 2013.

SLOTERDIJK, Peter. *Crítica da Razão Cínica*. São Paulo: Estação Liberdade. 2012.

SOARES, Murillo Giordan. Controle das empresas semiestatais. *RIL Brasileira*. Brasília: Senado Federal, (208), pp. 61-79. 2015.

SPERS, Eduardo E. Et alli. *Aracruz Celulose S.A.: uma estratégia financeira de emissão de ADRs*. São Paulo: Fundação Instituto de Administração/Pensa. 1997.

SWEEZY, P. e BARAN, P. *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1966.

TAVARES, M. C. Et alli. *Memórias do Desenvolvimento: o papel do BNDE na Industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1980*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1973.

WRM. *Brasil: aprovada a liberação comercial do primeiro eucalipto transgênico*. Disponível em: <<http://wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim-do-wrm/secao1/brasil-aprovada-a-liberacao-comercial-do-primeiro-eucalipto-transgenico/>>. 2015. Acesso em: 11 mar. 2016.

WRM. *Brasil: Justiça mantém liminar que suspende financiamentos do BNDES à FIBRIA Celulose, empresa certificada pelo FSC*. Disponível em: <<http://wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim-do-wrm/secao3/brasil-justica-mantem-liminar-que-suspende-financiamentos-do-bndes-a-FIBRIA-celulose-empresa-certificada-pelo-fsc/>>. 2014. Acesso em: 11 mar. 2016.